

## Európai Unió Alapjogi Chartája

Friedery Réka\* – Horváthy Balázs\*

Az Európai Gazdasági Közösség 1957-es alapításakor az emberi jogok nem voltak érdemi szereplők, és védelmük hosszú ideig nem jelent meg a közösségi jogban. Bár az 1993-ban hatályba lépett Maastrichti Szerződés nem sorolta fel az uniós polgárokat megillető alapvető jogokat, az F cikk (2) bekezdésében kimondta, hogy az Unió tiszteletben tartja azokat, valamint utalt az → *Emberi Jogok Európai Egyezményére*. Ugyanakkor utóbbit nem lehetett az uniós intézményekkel szemben kikényszeríteni oly módon, mint a tagállamokkal szemben, és bár az Európai Bizottság javasolta, hogy a Közösség is csatlakozzon az Egyezményhez, azt az Európai Bíróság döntésében elutasította. A Bíróság annak idején a 2/94. számú (1996.03.28.) véleményében arra hivatkozott, hogy az alapszerződések ezt nem engedik meg: ugyanis az akkor hatályos EKSz 308. cikk (korábbi EGKSz 235. cikk) nem biztosított elégséges jogi alapot azokhoz az alapvető intézményi változásokhoz, amelyek az Egyezményhez való csatlakozás következményei lettek volna. Később az 1999-ben hatályba lépett amszterdami szerződés is elkötelezte magát preambulumban az → *Európai Szociális Kartában* és a munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló kartában meghatározott szociális jogok mellett. A szerződésekben tehát csak általános elvek szintjén szerepeltek az alapjogok, ezért az európai integráció történetében az emberi és szociális jogok új szakaszát jelentette az Alapjogi Charta megalkotása.

### 1. A Charta létrejötte

Az Alapjogi Charta létrehozásának igénye elsőként az Európai Tanács 1999. június 3-4-ei közeli csúcsán vetődött fel, nevezetesen, hogy az Unió szintjén alkalmazandó alapjogokat ajánlatos volna összefoglalni egy kartában, s így a jogok nagyobb figyelmet kapnának. A létrehozandó dokumentumnak tartalmaznia kellene az 1950-ben kelt az Emberi Jogok Európai Egyezményébe foglalt és az uniós tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következő általános elveket, valamint az uniós polgárokra vonatkozó alapvető jogokon kívül az Európai Szociális Kartában és a munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló közösségi kartában rögzített gazdasági és szociális jogokat. Utaltak arra is, hogy az Európai Unió Bíróságának és az → *Emberi Jogok Európai Bíróságának* esetjogából következő elveknek is meg kell jelenniük majd a dokumentumban.

Az 1999-ben felállított konvent által kidolgozott Alapjogi Charta tervezete 2000 októberére készült el, melyet az Európai Tanács biarritzi találkozóján megvitatott, azonban nem született megegyezés arról, hogy a Chartát beépítsék az alapszerződésekbe. Ennél fogva a Alapjogi Charta nem vált az elsődleges jog részévé, azonban a nizzai csúcs keretében 2000. december 7-én az Európai Parlament, az Európai Bizottság és a Tanács a dokumentumot ünnepélyesen elfogadta.

---

\* Tudományos munkatárs (MTA TK Jogtudományi Intézete)

\*\* Tudományos munkatárs (MTA TK Jogtudományi Intézete); egyetemi docens (SZE Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar)

A Nizzai Szerződéshez csatolt, Európa jövőjéről szóló nyilatkozat már előrevetítette, hogy az alapszerződések akkori módosítása valójában csak egy állomása volt annak a hosszabb folyamatnak, amely keretében a kibővült Európai Unió új arculatát kell kialakítani. A nyilatkozat e folyamat külön prioritásként emberi jogokról is említést tesz, nevezetesen feladatul szabta az Alapjogi Charta státuszának rendezését. E felhatalmazás eredményeképpen a 2002-ben összeülő Európai Konvent II. munkacsoportja kapta feladatul, hogy tegyen javaslatot a születő alkotmánytervezet tükrében az Alapjogi Charta státuszáról. A munkacsoport jelentése, valamint a Konventen belüli tárgyalások alapján a Konvent elnöksége által 2003. július 18-án közreadott *Szerződés egy Európai Alkotmány létrehozásáról* c. dokumentum II. részébe be lett építve az Alapjogi Charta szövege. Az Alkotmánytervezet az emberi jogokat már az alapelvekhez képest magasabb absztrakciós fokon, uniós értéként szabályozta és célként tűzte ki az Unió csatlakozását az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez.

Habár az Alkotmánytervezet ratifikációja 2005-ben a francia és holland elutasító népszavazások miatt megakadt, annak eredményei nagyrészt visszaköszöntek a 2007-ben elfogadott és 2009. december 1-jén életbe lépő Lisszaboni Szerződésben. Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke értelmében „*az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul*”. Az EUSz 6. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy az alapjogok általános elvként az uniós jogrend részét képezik és hasonlóan a korábbi alapszerződési szövegváltozatokhoz, inspirációs bázisként az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményre, valamint a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira utal. Az EUSz 7. cikke pedig az uniós értékeket megsértő tagállamokkal szemben biztosít kikényszerítési eljárást.

Alapjogi szempontból a Lisszaboni Szerződés legfontosabb hozadéka az Alapjogi Charta státuszának rendezése volt, amely kapcsán már a Charta megalkotását és ünnepélyes deklarációját követően megoszlottak az álláspontok. A Lisszaboni Szerződést megelőzően a kötelező jelleg hiányának eredményeképpen a Charta nem volt kikényszeríthető az Európai Bíróság előtt, jogot alapítani a Chartára közvetlenül nem lehetett. E státusz azonban megadta a lehetőségét, hogy a Bíróság az egyes alapjogok értelmezése során segítségül hívja a dokumentumot, vagy interpretációs forrásként használja pl. a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak kifejtése során. Azonban a Charta ünnepélyes deklarációját követő gyakorlat azt mutatta, hogy a Bíróság konzekvensen kerülte a Chartára történő hivatkozást. Ezzel szemben azonban a főtanácsnokok számos ügyben utaltak a Chartában szabályozott alapjogokra. E hivatkozások többnyire az érvelésben nem kaptak központi szerepet, inkább illusztrációként szolgáltak és hangsúlyozták a Charta nem kötelező jellegét. Kivételesen azonban aktivistább szerepet felvállaló főtanácsnokok érvelésükben közvetlenül is hivatkoztak a Chartára (lásd pl. Francis Jacobs főtanácsnok véleményét a C-377/98. ügyben, amelyben az emberi méltóság tartalmi elemzésekor a főtanácsnok közvetlenül hívta segítségül a Charta vonatkozó rendelkezéseit, 197. és köv. pont). Maga az Európai Bíróság a C-540/03 Európai Parlament v. Európai Unió Tanácsa (ún. Családegysítési ügy) ügyben hivatkozott első alkalommal a Chartára (38. pont), illetve alkalmazta is azt (58.pont).

A Charta bizonytalan státuszára egyértelmű választ adott a Lisszaboni Szerződés. A módosítás nyomán ugyan az Alapjogi Charta szövegszerűen nem lett beemelve az alapszerződések szövegébe, azonban utaló szabály alkalmazásával a tagállamok kötelező erővel ruházták fel az alapjogi dokumentumot. Ezt az EUSz 6. cikk (1) bekezdése mondja ki, mely szerint az Alapjogi Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint az alapszerződések. Az Alapjogi Charta szövegét pedig a hozzáfűzött magyarázatokkal – történetében második alkalommal – az Európai Parlament elnöke, az Európai Bizottság elnöke, a Tanács és Európai

Tanács soros elnökségét adó Portugália miniszterelnöke 2007. december 12-én ünnepélyesen elfogadta és közzétették az Európai Unió Hivatalos Lapjában. Mindebből következik, hogy a formailag az intézmények által ünnepélyesen elfogadott nyilatkozatnak tekinthető az Alapjogi Charta nem része az alapszerződéseknek, azonban az említett utaló szabály folytán az uniós jog elsődleges forrásának minősül.

Az Alapjogi Charta Lengyelországra és az Egyesült Királyságra történő alkalmazásáról szóló jegyzőkönyve korlátozza az Alapjogi Chartának az Európai Unió Bírósága és e két ország nemzeti bíróságai általi értelmezését, különösen a szolidaritást érintő jogok tekintetében. Tehát az Alapjogi Charta jogi kényszerítő erővel bír a többi tagállam számára, míg az Egyesült Királyság és Lengyelország felmentést kapott alkalmazása alól.

A Lisszaboni Szerződés úgy hivatkozik az Alapjogi Chartára, mint az Unió jogilag kötelező erejű garanciáinak, illetve azoknak a jogoknak a gyűjteményére, melyekkel az Európai Unió megítélése szerint valamennyi európai polgárnak rendelkeznie kell: az alkotmányszerződés holland és francia elutasítását követő újratárgyalás során az Alapjogi Charta kikerült az új szerződésből, így a reformszerződés, későbbi nevén a Lisszaboni Szerződés közvetlenül már nem tartalmazza – mellékletként sem – az Alapjogi Chartát.

Nem módosult az Unió hatásköri rendszere azáltal, hogy a Lisszaboni Szerződés az Alapjogi Chartát kötelező erővel ruházta fel. Az Alapjogi Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevétele mellett – az Unió intézményei, szervei és hivatalai; az uniós jogszabályok végrehajtásakor egyrészt az európai intézményeknek ezeket kötelező tiszteletben tartaniuk, másrészt a tagállamok számára is alkalmazandó az Alapjogi Charta, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Az Alapjogi Chartában megfogalmazott rendelkezések megfelelő alkalmazását az Európai Bíróság felügyeli, de az Alapjogi Charta csak akkor jelenthet közvetlen hivatkozási alapot, ha valamely ügyben uniós intézmények, uniós jogszabályok, vagy az utóbbiakból származtatott nemzeti törvények közvetlenül érintettek.

## 2. A Charta tartalma

Az Alapjogi Charta kiegészítő eszköz a többi nemzetközi jogi dokumentum mellett, például az Emberi Jogok Európai Egyezménye mellett. Ha az Alapjogi Chartában szereplő jogok megfelelnek az Emberi Jogok Európai Egyezménye által garantált jogoknak, e jogok jelentése és hatálya azonos az Egyezményben meghatározottal, de az Európai Unió joga ennél szélesebb védelmet is nyújthat. Az uniós tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból eredő alapvető jogokat e hagyományokkal összhangban kell értelmezni.

Az Alapjogi Charta jelentősége abban rejlik, hogy összegyűjti azon jogokat, amelyek korábban számos más jogalkotási okmányban megtalálhatóak voltak, így például a nemzeti és uniós jogszabályokban, az Európa Tanács, az Egyesült Nemzetek Szervezete és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet nemzetközi egyezményeiben.

Az Alapjogi Charta preambulumból és hét fejezetet alkotó ötvennégy cikkből áll. Az Alapjogi Charta preambuluma szerint „Európa népei, az egymás közötti egyre szorosabb egység létrehozása során úgy döntöttek, hogy osztoznak a közös értékeken alapuló békés jövőben. A szellemi és erkölcsi öröksége tudatában az unió az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség és a szolidaritás oszthatatlan és egyetemes értékein alapul, a demokrácia és a

jogállamiság elveire támaszkodik. Tevékenységei középpontjába az egyént állítja, létrehozva az uniós polgárság intézményét és megteremtve a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget”.

Az ötvennégy cikk egy része tartalmilag és alkalmazási körét tekintve megegyezik az Emberi Jogok Európai Egyezménye vonatkozó cikkeivel, más része azonban túlmegy az Egyezményben foglaltakon. A Charta nem a hagyományos megközelítést követve csoportosítja a jogokat polgári és politikai, illetve gazdasági és szociális jogok szerint; hanem azokat hat önálló fejezetben tárgyalja, mégpedig „Méltóság”, „Szabadságok”, „Egyenlőség”, „Szolidaritás”, „A polgárok jogai” és „Igazságszolgáltatás” cím alatt.

A Charta I. fejezete a „Méltóság” címet viseli, amely egyrészt az emberi méltósághoz, élethez és személyi sérthetetlenséghez való jogot részesíti védelemben, másrészt megerősíti a kínzás és rabszolgaság tilalmát. Az emberi méltóság alapelveinek rögzítése nemzeti és nemzetközi emberi jogi dokumentumokban egyaránt megtalálható. Az 1948. évi Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata preambulumban megtalálható „az emberiség családja minden egyes tagja méltóságának, valamint egyenlő és elidegeníthetetlen jogainak elismerése”. A C-377/98. sz. Hollandia kontra Európai Parlament és Tanács ügyben a Bíróság megerősítette, hogy az emberi méltóság alapjoga az uniós jog részét képezi.

Az élethez való jog a legalapvetőbb emberi jog, egyike azon emberi jogoknak, amelytől sem háború, sem szükséghelyzet esetén nem lehet eltérni, kivéve a jogszerű háborús cselekményeket; az élet jogszerű kioltását megengedő kivételeket pl. jogos önvédelem, kimerítően és szűken kell értelmezni.

A Chartában rögzített személyi sérthetetlenséghez való alapvető jog az uniós jog részét képezi és – az orvostudomány és biológia területén – magában foglalja a donor és a recipiens szabad és tájékoztatáson alapuló beleegyezését is lásd C-377/98. sz. Hollandia kontra Európai Parlament és Tanács ügy. Az ~ az első nemzetközi emberi jogi dokumentum, amely szól pl. a szaporítási célú klónozás, vagy eugenikai, különösen az egyedkiválasztást célzó gyakorlat tilalmáról.

A Charta maga három kategóriára osztja a tiltott bánásmódot illetve büntetést (kínzás, embertelen, megalázó), derogációra az EJEE-nek megfelelően nincs lehetőség.

A rabszolgaság és szolgaság, illetve a kényszermunka és kötelező munka tilalma terjedelmében és tartalmában megegyezik az EJEE vonatkozó cikkeivel.

A II. fejezet „Szabadságok” címmel a szabadsághoz, a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához, a házasságkötéshez és a családalapításhoz való jogokat, valamint a gondolat-, a lelkiismeret- és a vallásszabadságot, a véleménynyilvánítás és a gyülekezés szabadságát részesíti védelemben. A fejezet az oktatáshoz, a munkához, a tulajdonhoz és a menedékhez való jog védelmét is tartalmazza.

A szabadsághoz és biztonsághoz való jog és jogszerű korlátozásuk megegyezik az EJEE-ben rögzítettel. A szabadsághoz való jog itt elsősorban a legközvetlenebb, fizikai értelemben vonatkozik.

A magán- és a családi élet tiszteletben tartása pozitív kötelezettség terjedelmében és tartalmában, jogszerű korlátozása tekintetében megegyezik az EJEE-vel (lépést tartván a fejlődéssel a levelezést felváltotta a kapcsolattartás).

A Chartában megtalálható személyes adatok védelme cikk az Európai Közösséget létrehozó szerződés 286. cikkén (amelynek helyére az Európai Unió működéséről szóló szerződés 16. cikke és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 39. cikke lépett), a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelven (amelyet 2018 májusában helyeznek hatályon kívül), az EJEE-n, valamint az Európa Tanácsnak az egyéneknek a személyes adatok gépi feldolgozása során való védelméről szóló egyezményén alapul, amelyet valamennyi tagállam megerősített.

A házasságkötéshez és a családalapításhoz való jog az EJEE-n alapul, de alkalmazási köre tágabb lehet a nemzeti jogszabályok eltérő rendelkezései alapján.

A gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság az EJEE-n alapul, és a Charta 52.cikke (3) bekezdésével összhangban megegyezik tartalmában és terjedelmében.

A véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadsága a Chartában garantált más jogok politikai aspektusával kapcsolatban is meghatározó.

A gyülekezés és az egyesülés szabadságának rendelkezési köre tágabb, mint az EJEE, mivel valamennyi szinten alkalmazható. A korlátozások részletesen fel vannak sorolva és szűken értelmezendők.

A művészet és a tudomány szabadsága a gondolat-, és véleménynyilvánítás szabadsága kiterjesztésének tekinthető jog az 1. cikk tiszteletben tartásával gyakorolható, korlátozása az EJEE-ben rögzítettek szerint lehetséges.

Az oktatáshoz való jog kimondja a kötelező oktatáshoz való ingyenes részvétel biztosítását.

A foglalkozás megválasztásának szabadsága és a munkavállaláshoz való jog a C-4/73. sz. Nold-ügy, a C-44/79. sz. Hauer-ügy, a C-234/85. sz. Keller-ügy ítéletein, az Európai Szociális Chartán, a Munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló Chartán, és az Európai Unió működéséről szóló szerződésen alapul.

A vállalkozás szabadságának alapja a kereskedelmi és gazdasági tevékenység gyakorlásának szabadsága, a szerződési szabadsága, a szabad versenyhez fűződő bírósági gyakorlata és az Európai Unió működéséről szóló szerződés.

A Chartában rögzített tulajdonhoz való jog alapját a fent említett Hauer-ügy adta. A szellemi tulajdon védelmét külön nevesíti a cikk.

Míg a Charta garantálja a menedékjogot, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata és a Genfi Konvenció „csak” menedék kereséséhez és a más ország nyújtotta menedék élvezéséhez fűződő jogról szól.

A védelem a kitoloncolással, a kiutasítással és a kiadatással szemben rögzítettek célja, hogy valamennyi döntés külön vizsgálat alapján születessen, és ne lehessen egy adott ország valamennyi állampolgárát egyetlen intézkedéssel kiutasítani, illetve nem toloncolható ki, utasítható ki, adható ki olyan államnak, ahol komolyan fenyegeti az a veszély, hogy halálra ítélik, kínozzák, vagy más embertelen bánásmódnak vagy büntetésnek vetik alá.

A III. fejezet, az „Egyenlőség”, az egyenlőség és megkülönböztetés-mentesség, valamint a kulturális, vallási és nyelvi sokféleség tiszteletben tartásának elvét védi. Kitér továbbá a gyermekek, az idősek és a fogyatékkal élők jogaira.

A törvény előtti egyenlőséget a Bíróság is az uniós jog alapelveként ismerte el lásd C-283/83. sz. Racke-ügy. Előbbi a diszkrimináció tilalmával összefüggő jog.

A megkülönböztetés tilalma szélesebb körű, mint az EJEE, mivel példálódzóan sorolja fel a megkülönböztetés alapjait, így a diszkriminációtól védendő személyek köre tágítható. A Charta több cikke speciális védelmet biztosít meghatározott személyi körnek.

A kulturális, vallási és nyelvi sokféleség védelmét tartalmazó cikk nem jogot rögzít, hanem egy általános alapelvet erősít meg.

A nők és férfiak közötti egyenlőség a társadalom minden területére kiterjed, így oktatás, munka, szabadidő. A Charta a nemi egyenlőséggel kapcsolatos közösségi aquis egy részét képezi.

A Chartával az uniós jog elsőként ismerte el, hogy a gyermekeknek külön jogai vannak. A 18 év alattiakat kell érteni gyerek alatt, kivéve, ha a releváns nemzeti jog fiatalabb életkort ismer el. Az gyermek legfőbb érdekének („best interest”) kell elsődlegesnek érvényesülnie a gyermeket érintő valamennyi döntésnél vagy jogi eljárásnál.

Az idősök jogai a méltóság és a megkülönböztetés tilalma alapelveiből ered. A Charta jelentőségét kiemeli, hogy meglehetősen kevés nemzetközi dokumentum utal külön az idősök jogaira.

A fogyatékkal élő személyek beilleszkedésének rögzítése a diszkrimináció tilalma és az egyenlő elbánás fontosságából ered, amely azért is jelentős, mivel a fogyatékkal élő személyek a társadalom egyik leghátrányosabb csoportját képezik, a társadalmi élet és a gazdasági javak valamennyi aspektusában való részvételük jelentős korlátokba ütközik.

A IV. fejezet „Szolidaritás” címmel a munkavállalók jogainak védelmét, így a kollektív tárgyaláshoz és fellépéshez, illetve a tisztességes és igazságos munkafeltételekhez való jogot is védelemben részesíti. A szociális biztonsághoz és az egészségügyi ellátásra való jogosultságot, valamint a környezetvédelem és a fogyasztóvédelem alapelveit is védi.

Az alapvető munkavállalói jogokat tartalmazó cikket az uniós jogban és a nemzeti jogszabályokban lefektetett feltételek mellett kell alkalmazni.

A Charta szól a munkavállalók és munkások alapvető jogairól, amelyek a szakszervezeti jog egyik eleme.

A munkaközvetítői szolgáltatások igénybevétele lehetőségének rögzítése a munkavállalók mobilitását és az uniós munkaerőpiac átláthatóságát kívánták elősegíteni uniós szinten.

A Charta az indokolatlan elbocsátással szembeni védelemmel az elbocsátás, illetve a jogalap nélküli elbocsátás esetén biztosít védelmet.

A tisztességes és igazságos munkafeltételek elvárásának alapja, hogy mindenkivel méltósággal kell bánni, függetlenül foglalkoztatásának körülményeire.

A Chartában rögzített gyermekmunka tilalma és a minimum foglalkoztatási korhatár elve véd a gyermekek kihasználása ellen, és biztosítja az általános és középiskolai tanulmányok előnyeit. A gyermekmunka tilalma és a fiatalok munkavédelme számos nemzetközi egyezményben megtalálható.

A család és a munka rész kiegészíti a Charta 7. és 9. cikkét, szociális, gazdasági és jogi természetű védelmet biztosít, továbbá olyan jogokat, amelyek lehetővé teszik a férfiak és nők részére a családi élet és a szakma összehangolását.

A Charta szól arról, hogy a szociális biztonság célja annak biztosítása, hogy minden ember szabad és egyenlő a jogok és méltóság tekintetében, bármi történjék is velük. A szociális biztonság és szociális segítségnyújtás nemcsak az uniós polgárokat illeti meg, hanem a jogszerűen az Unióban tartózkodó külföldieket is.

Az egészségvédelem való jog az egyik központi szociális és gazdasági jog, több más alapvető jog élvezetének alapvető feltétele, hogy minden embernek joga van a közösségi forrásokból részesedve az orvosi ellátáshoz, a tagállamok pozitív kötelezettsége polgáraik egészségének védelmére. Az Unió lakosai szabadon igényelhetik egészségük védelmét az EU-ban lásd C-158/96. sz. Raymond Kroll v. Union des caisses de maladie. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz való hozzáféréstől szóló cikk nem egyéni/személyhez fűződő jogot rögzít, hanem az egységes piacon a hatékony közszolgáltatások és a közösségi termékek létrehozására irányuló uniós tevékenység központi eleméről szól.

A környezetvédelemről szóló cikk egyes nemzeti alkotmányok rendelkezéseire is támaszkodik. Megerősíti a tagállamok formális elkötelezettségét, ami a környezetvédelem magas fokának fenntartását, a környezet minőségének javítását jelenti a közösségi szinten.

A fogyasztók védelme számos különálló személyhez fűződő jogból áll össze: ezek a fogyasztók egészségének és biztonságának védelme, a gazdasági érdekeik védelme, információhoz való jog, a hibás termékért járó kompenzáció.

Az V. fejezet, a „A polgárok jogai” rész, számba veszi az uniós polgárok jogait, felsorolva aktív és passzív választójogukat az európai parlamenti és helyhatósági választásokon, kitér a petíció benyújtására, az európai ombudsmanhoz fordulás lehetőségére, a dokumentumokhoz való hozzáféréshez, diplomáciai védelemhez, valamint a mozgás és a tartózkodás szabadságához jogára.

A Charta szól az aktív és passzív választójogról az európai parlamenti választásokat illetően, amely valamennyi uniós polgárt megillető jog. A helyhatósági választások esetében biztosítani kívánja, hogy a közösségi állampolgárok ugyanúgy élhetnek a választás és megválaszthatóság jogával, mint az adott állam polgárai.

A megfelelő ügyintézéshez való jog a közigazgatás számára a legjobb eljárás tekintetében ad eligazítást.

A dokumentumokhoz való hozzáférés jogával az EU a lehető legszélesebb hozzáférést kívánta biztosítani a polgárai számára a Bizottság, Tanács és Parlament dokumentumaihoz, de nem abszolút jog, számos kivételt vezettek be. Az Európai Konvent kiterjesztette az intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek dokumentumaira.

A Charta kitér az európai ombudsmanra, amelynek hivatalát a maastrichti szerződés állította fel, Az ombudsmanhoz uniós polgárok fordulhatnak az uniós intézmények, szervek, hivatalok, ügynökségek feltételezett hivatali visszaélése esetén. Az ombudsman nemcsak benyújtott panasz alapján, hanem saját kezdeményezésre indít vizsgálatot. Eljárása során következetesen alkalmazza a Chartában rögzített jogokat.

A Chartában rögzített petíciós jog esetében az Európai Parlamenthez lehet fordulni olyan esetekben, amelyekben egy tagállam, egy helyi hatóság vagy más intézmény az európai polgárok jogait megsértve jár el.

A mozgás és a tartózkodás szabadságának követelménye esetében a mozgás szabadsága a négy alapszabadság egyike, amelyek a közösség alapjai, és az EU első pillére szabályozza. A tartózkodás szabadsága a mozgásszabadság kiterjesztése lásd a C-369/90.sz. Mario Vicente Micheletti and others v. Delegación del Gobierno en Cantabria ügyet. A Chartában megfogalmazott diplomáciai és konzuli védelem alapvetően uniós polgárok számára fenntartott jog. A védelem kiterjesztése közösségi szinten a tagállamok közötti szabályozás alapján valósul meg.

A VI. fejezet „Igazságszolgáltatás” címmel a hatékony jogorvoslathoz, a tisztességes eljáráshoz, a védelemhez, a bűncselekmények törvényességéhez és arányosságához való jogot, és a kétszeres büntetés elleni védelmet (→ ne bis in idem) biztosítja.

A hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogokat összevonja a Charta cikke. Az EJEE-n alapul, de az uniós jog szélesebb körű védelmet biztosít. A bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz való jog az uniós jog általános elve lásd C-222/84. sz. Johnston ügy. A bírósághoz fordulás joga nem korlátozódik a polgári jogi jogokkal és kötelezettségekkel kapcsolatos jogvitákra lásd C-294/83. sz. Les Verts v. Európai Parlament ügy.

A Chartában rögzített ártatlanság vélelme és a védelemhez való jog tartalma és terjedelme azonos az EJEE által biztosított joggal.

A bűncselekmények és büntetések törvényességének és arányosságának elvei a jogállam kulcsfontosságú elveit rögzíti, és kiegészíti a több tagállamban létező, a büntetőjogi visszaható hatály megengedőbb szabálya, amely a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 15. cikkében is megtalálható.

A Charta rögzíti a kétszeres eljárás alá vonás és a kétszeres büntetés tilalmát, amely nem csak egy adott állam joghatóságán belül, hanem több tagállam joghatósága között is érvényesül.

A ~ban felsorolt jogok erősítését szolgálja, hogy az Európai Parlament 2001 óta minden évben jelentést készít tiszteletben tartásukról. A Charta katalógusa az alapjogokat leginkább két forrásból meríti. Egyrészt támaszkodik az Európai Emberi Jogi Egyezmény által szabályozott keretekre, van ahol szó szerinti az átvétel, bár maga a Charta bővebb, mint az említett egyezmény. A másik fontos forrás az alapszerződések, amely mögött történetileg az Európai Bíróság gyakorlata is meghúzódik. E szerződések elsősorban a gazdasági tevékenység szabadságához kapcsolódó jogokat tartalmaznak, amelyek azonban megfelelő alapot adtak ahhoz, hogy az Európai Bíróság kreatív jogértelmezésével átfogó alapjogi gyakorlatot vezessen be (pl. a belső piac alapját képező, állampolgárságon alapuló diszkrimináció elvének kiterjesztésével). E két fő forrás mellett a Chartában megjelentek alapjogok, amelyek már a Charta megalkotásakor jelen voltak a másodlagos uniós jogban, továbbá utalni kell más nemzetközi emberi jogi egyezményekre, melyekből szintén merít a Charta.

### 3. A Charta hatálya, alkalmazása és értelmezése

Az „Általános rendelkezések” (VII. fejezet) a ~ hatályára, alkalmazására és értelmezésére adnak iránymutatást. A ~ hatálya az uniós intézményekre, szervekre, hivatalokra, valamint az



ügynökségekre terjed ki (51. cikk (1) bek.). Hangsúlyozandó, hogy a Charta címzettjei az uniós ügynökségek is, annak ellenére, hogy a Charta hivatalos magyar fordítása – szemben a többi nyelvi változattal – az ügynökségeket külön nem említi. Ennek jelentősége abban rejlik, hogy az ügynökségek intézményi státusza az utóbbi alapszerződési módosítások során többször napirendre került, azonban végül a Lisszaboni Szerződés sem nevesítette az ügynökségeket az Unió intézményei között. A Charta viszont kiterjeszti címzetti körét az ügynökségekre is, amely a működésükkel összefüggően lényeges garanciát teremt, következésképpen az Unió egyes intézményi szereplői között a Charta alkalmazása tekintetében nincs különbség (így maga az uniós ombudsman is alkalmazza a Chartát az ügynökségekkel kapcsolatos eljárásában). Az előzőek mellett a ~ címzettjei a tagállamok is, amennyiben uniós jogot hajtanak végre. Ezzel részben a Charta a korábbi európai bírósági alapjogi gyakorlatára is reflektált, amely szerint a tagállamok az uniós (korábban: közösségi) jog végrehajtása során az általános jogelvek részét képező alapjogvédelmi követelményeket kötelesek figyelembe venni (lásd Bostock-ügy C-2/92, 16. bek., Karlsson-ügy C-292/97, 37. bek.). A tagállamok absztrakt címzettként megjelölése tágran fogható fel, ez vonatkozik egyaránt a tagállami központi szervekre, a regionális, tartományi, helyi tagállami intézményekre, vagyis a tagállam teljes szervezetrendszerére, amennyiben a konkrét tagállami intézmény uniós jogot hajt végre. Ehhez képest azonban több kérdést vetett fel a Charta azon követelménye, amely az alkalmazhatóságot az uniós jog végrehajtásához köti. Ennek meghatározása a Charta születésétől kezdődően viták tárgyát képezte. Ennek oka, hogy a hivatkozott Bostock- és Karlsson-ügyekhez képest a bírósági gyakorlatában – tágabban értelmezve –, akkor is kötelezőnek tekintette az uniós alapjogokat a tagállamok vonatkozásában, ha a tagállamok az uniós jog alkalmazási körében járnak el (Wachauf-ügy, 5/88.; ERT-ügy, C-260/89 és Annibaldi-ügy, C-309/96.). A vita tárgya tehát az volt, hogy az uniós jog végrehajtása és az uniós jog alkalmazási körében történő eljárás azonos terjedelmű követelmény-e, tekintettel arra, hogy a Charta horizontális szabálya csak az előző fordulatot tartalmazta. Nem könnyítette meg a vita feloldását a Chartát kidolgozó Konvent elnöksége által elfogadott autentikus értelmezés sem, amely a bírósági gyakorlatban korábban szereplő mindkét fordulatot kiemelte. Végül, miután a Chartát a Lisszaboni Szerződés kötelező erőre emelte, az Európai Bíróság az Åkerberg Fransson ügyben szembesült a Charta alkalmazását érintő bizonytalanságokkal (Åkerberg Fransson ügy, C-617/10). A Charta ne bis in idem elvét rögzítő szakasz alkalmazását érintő jogesetben a Bíróság az 51. cikkel összhangban megerősítette, hogy a Charta rendelkezéseinek a tagállamok csak annyiban címzettjei, ha az uniós jogot hajtanak végre. Lényeges továbbá, hogy az uniós jogrendben biztosított alapvető jogokat ugyanis az uniós jog által szabályozott valamennyi tényállásra alkalmazni kell, viszont ebből következően, azokban a tényállásokban, melyeket nem szabályoz az uniós jog, ilyen kötelezettség nem áll fent (Åkerberg Fransson ügy, C-617/10, 17–19. pontok). Az uniós jog végrehajtása, mint kritérium azonban tágran értelmezendő. Ha a tagállami bíróságnak olyan nemzeti rendelkezés vagy intézkedés alapvető jogokkal való összeegyeztethetőségét kell vizsgálnia, amely esetben az eljárást nem teljes egészében az uniós jog határozza meg, a bíróságok jogosultak az alapvető jogok védelmével kapcsolatos nemzeti követelményeket alkalmazni, feltéve hogy e követelmények alkalmazása nem veszélyezteti a Charta által biztosított védelem szintjét, valamint az uniós jog elsőbbségét, egységességét és tényleges érvényesülését. Következésképpen ez akként értelmezhető, hogy a Charta 51. cikke szerint az uniós jog végrehajtása nem csak az uniós jog tagállam általi kifejezett implementálását – pl. irányelv átültetését – jelenti, hanem a Charta körébe esik az a tagállami szabályozás is, amely közvetlen szolgálat uniós jogi célok érvényesítését (pl. a konkrét esetben az adóbírságok tagállami szabályozása, habár teljes terjedelmében közvetlenül nem is esik a szóban forgó uniós adójogi irányelv tárgykörébe, alkalmazása a tagállamokkal szemben előírt azon

kötelezettség teljesítésére hivatott, hogy hatékonyan szankcionálják az Unió pénzügyi érdekeit veszélyeztető magatartásokat, lásd 27–30. pontok).

A ~ címzettjei saját hatáskörükben és az alapszerződésekben az Unióra ruházott hatáskörök korlátaiban belül kötelesek tiszteletben tartani a Chartában foglalt jogokat és betartani az abban foglalt elveket, valamint előmozdítani azok alkalmazását. A Charta szövege kifejezetten utal arra, hogy a Charta nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatköröket és az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az Unió hatáskörén túl (51. cikk (2) bek.). E rendelkezés következik a Charta horizontális szabályaiból, így elsősorban csak a tagállamok irányában megfogalmazott garanciaként értékelhető és összhangban van az Európai Bíróság Chartát megelőző gyakorlatával (Grant-ügy, C-249/96. 45. pont). Ezen túlmenően gyakorlati jelentősége, hogy a Chartában lefektetett alapjogok Unió általi érvényesítése – a szubszidiaritás elvével összhangban – csak a már meglévő kompetenciáinak körben történhet.

Az alapjogok és szabadságok korlátozása – összhangban az Európai Bíróság gyakorlatával – több feltétel teljesítése esetén lehetséges. Ezek szerint alapjog csak törvény által és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. A Charta értelmében a korlátozás során az arányosság elvét is figyelembe kell venni, korlátozásukra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja (52. cikk (1) bek.). Az emögött feltételezett általános érdek – egyfajta legitim közérdek fennállását feltételező – absztrakt kategória, amelyek konkrét uniós jogi rendelkezésekben is megjelenhetnek. Ehhez a Charta köréből említhető speciális példa a tulajdonjog korlátozásánál kritériumként meghatározott általános érdek (17. cikk (1) bek.).

A jogok terjedelmének megállapításával kapcsolatban a Charta az alapjogok három csoportját különíti el. Egyrészt, ha az alapjog az alapszerződések által is biztosított körben került be a Chartába, akkor terjedelmének megállapítása során az alapszerződések és a vonatkozó gyakorlat szerint kell az alapjog terjedelmét megállapítani (lásd 52. cikk (2) bek., azaz a Charta által biztosított alapjog nem „terjeszkedhet túl” az alapszerződések által biztosított terjedelemben pl. a szabad mozgás és letelepedés szabadsága esetében). Másrészt, amennyiben a Chartában szereplő alapjog megfelel az → Európai Emberi Jogi Egyezmény által biztosított alapjoggal, akkor e jogok tartalma és terjedelme azonos az Egyezmény alapján fennálló terjedelemmel, illetve tartalommal. Az Európai Emberi Jogi Egyezmény által biztosított terjedelem viszont csak egy irányban kogens, ugyanis az Európai Unió extenzívebb értelmezéssel eltérhet akkor, ha ezzel az alapjog kiterjedtebb védelmét biztosítja (52. cikk (3) bek.). Végül a Charta utal a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból eredeztethető alapvető jogokra, amelyek terjedelmének megállapítása során e hagyományokra is figyelemmel kell lenni (52. cikk (4) bek.).

Az előző rendelkezésekhez szorosan kapcsolódik a Charta védelem szintjére vonatkozó alapvető szabálya is, amely szerint a Charta által biztosított jogok nem értelmezhetők szűkebben, mint az Unió joga, a nemzetközi jog, a tagállamok alkotmányai, továbbá az Unió vagy az összes tagállam által elfogadott nemzetközi szerződés által biztosított alapjogi rendelkezések. Ebből következik az is, hogy a Charta alapjogainak korlátozása során sem lehet a fent felsorolt instrumentumok által biztosított korlátozhatósági szint alá menni (Charta 53. cikk). Az alapvető másik sarokkövét – az Európai Emberi Jogi Egyezmény 17. cikkével hasonlatos tartalommal megfogalmazott – joggal való visszaélés tilalma adja. Eszerint a Charta nem értelmezhető úgy, hogy az feljogosítást adjon olyan magatartás, cselekmény végrehajtására, amely a Chartában elismert bármely jog megsértésére, vagy a Chartában meghatározottnál nagyobb mértékű korlátozására irányul.

Jellegüket tekintve a Charta rendelkezései jogokat (szabadságokat) és alapelveket határoznak meg. Előbbiek olyan jogosultságokat jelentenek, amelyek érvényesülése közvetlenül a Charta szabályaiból következik, annak biztosításához külön uniós jogi intézkedésre nincs szükség. Az alapelvek ezzel szemben uniós jogalkotási és végrehajtási aktusok, vagy az uniós jog végrehajtása során tagállami jogi aktusok útján érvényesülhetnek. A Charta ezzel összhangban az 52. cikk (5) bekezdésében kimondja, hogy ezen uniós vagy tagállami aktusokra bíróság előtt csak értelmezésük és jogszerűségük tekintetében lehet hivatkozni, vagyis az alapelvek – jórészt szociálpolitikához kapcsolódó szolidaritási jogok – közvetlen kikényszeríthetősége nem szavatolt, azaz nem alapoznak meg pozitív intézkedésére vonatkozó közvetlen igényt. A Charta ilyen elvekre utal pl. az idősök jogai (25. cikk), vagy a a fogyatékkal élő személyek beilleszkedése (26. cikk), vagy a család védelme (33. cikk) kapcsán.

## Irodalom

Alonso Garcia, R.: The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, *European Law Journal*, Vol. 8, No. 4, December 2002, pp. 492–314

Bakó, B.: Uniós alapjogok a tagállamokban. Az Alapjogi Charta alkalmazási és értelmezési problémái. *Iustum aequum salutare*, 2015/1. 179–218.

Fontanelli, F.: The Implementation of European Law by Member States under Article 51(1) of the Charter of Fundamental Rights. (2014), *Columbia Journal of European Law*, Vol 20, 193–247.

Harmathy, A.: Az Európai Unió Alapjogi Chartája és a nemzeti jogalkalmazás. *Állam- és Jogtudomány*, 2009/3. 273-293.

Horváthy, B.: Az Európai Alapjogi Charta státusa és a magyar Alkotmány alapjogi felfogása. In: Inotai A. (Szerk.): *EU-tanulmányok*. I. kötet. Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Bp., 2004. 1173–1212.

Magyarázatok az Alapjogi Chartához C 303/17 2007.12.14. Az Európai Unió Hivatalos Lapja.

Szalayné Sándor, E.: Gondolatok az Európai Unió alapjogi rendszerének metamorfózisáról. *Európai Jog*, 2003/2.

Szalayné Sándor, E.: Interference between the Jurisprudence of the European Court of Justice and the European Court of Human Rights. *Acta humana : emberi jogi közlemények*, 2005. (16. évf.) 2. sz.

Szalayné Sándor, E.: Alapjogok (európai) válaszüton – Lisszabon után. *Jogtudományi közlöny*, 2013. (68. évf.) 1. sz. 15–27. o.

Varga, Zs.: Az Alapjogi Charta alkalmazási köre I–II. *Európai jog*, 2013/5. (17–29.) és 2013/6. (12–22. o. )

Weeramantry, C.G.: *Justice without Frontiers: Furthering Human Rights*, Kluwer Law International, The Hague.

Weller, M.: Az Alapjogi Charta és a polgárok Európája. *Fundamentum*, 4. 2000/4. 77–82.